VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 120)
z dnia 4 lutego 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 120)

4 lutego 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Damiana Raczkowskiego (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 1/14, K 7/14, K 12/14, SK 16/14, SK19/14;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS; **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Wojciech Brzozowski, Dorota Lis-Staranowicz, Dorota Olejniczak, Szymon Pawłowski** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Pan przewodniczący Szarama wkrótce do nas dotrze, a my w tym czasie możemy zaopiniować kilka spraw. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Uwag nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Zaczniemy od omówienia sprawy o sygn. akt K 1/14. To jest dodatkowe stanowisko. Osobą, która prowadzi tę sprawę, jest pan poseł Borys Budka. Pan poseł prosi, aby mimo jego nieobecności Komisja rozpatrzyła obie jego sprawy. Zapoznał się z przygotowanymi projektami stanowisk i zgadza się z nimi. Proszę więc pana mecenasa, aby przedstawił dodatkowe stanowisko w sprawie o sygn. K 1/14. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Szymon Pawłowski:

Jak powiedział pan przewodniczący, jest to stanowisko dodatkowe. Postępowanie to zostało zainicjowane przez rzecznika praw obywatelskich. Pierwotna sprawa o sygn. akt K 1/14 to sprawa z inicjatywy pana prezydenta. Rzecznik praw obywatelskich zakwestionował dwa przepisy ustawy z 2013 r. Jest to ustawa nowelizująca, która dokonała głębokiej zmiany systemu emerytalnego, a konkretnie chodzi o art. 11 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 23.

Art. 11 ustawy określił procedurę dokonania wyboru podmiotu, do którego mają być odprowadzane składki od lipca 2014 r., natomiast art. 23 ustawy określił procedurę umorzenia 51% jednostek uczestnictwa OFE w tzw. części obligacyjnej i przeniesienia aktywów OFE na rzecz ZUS. Wzorcami kontroli zostały uczynione zasada zaufania do państwa, jak również zasada wolności oraz zasada proporcjonalności.

Rzecznik praw obywatelskich w stosunku do przepisu, który umożliwiał dokonanie wyboru podmiotu, do którego ma być na przyszłość odprowadzana część składki – czy do OFE czy w całości do ZUS na subkonto – wskazał, iż ten przepis jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 31 ust.1 w związku z art. 31 ust. 3 w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy osób, które w 1999 r. dokonały już wyboru OFE. To są osoby, które urodziły się w latach 1949–1968. Natomiast jeśli chodzi o art. 23 ustawy nowelizującej to jako jedyny wzorzec kontroli została wskazana zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W projekcie stanowiska dochodzimy do wniosku, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi przez rzecznika praw obywatelskich wzorcami z następujących powodów. Twierdzimy, iż ubezpieczeni, którzy urodzili się w latach 1949–1968 i dokonali wyboru OFE w 1999 r., nie posiadali pełnej wiedzy co do przyszłego kształtu systemu emerytalnego. Wiedzieli jedynie, że emerytura będzie wypłacana z dwóch źródeł, a mianowicie z systemu repartycyjnego i z systemu kapitałowego. Doprecyzowanie systemu emerytalnego nastąpiło w latach późniejszych, a całkowite zamknięcie nastąpiło dopiero w roku 2014. W latach 1999–2014, w szczególności w 2011 r. i w 2013 r. doszło do głębokiej modyfikacji systemy emerytalnego. Jednym z elementów tej głębokiej modyfikacji było wprowadzenie dobrowolności uczestnictwa w OFE. Naszym zdaniem ta dobrowolność uczestnictwa, czyli możliwość wyboru, do którego podmiotu odprowadza się składki, musiała zostać udzielona wszystkim ubezpieczonym, nie tylko tym na przyszłość, ale także tym, którzy w 1999 r. już raz dokonali wyboru. Wtedy przepis wskazywał, że te osoby dokonują nieodwołalnego wyboru.

Jednak ta nieodwołalność świadczenia była, naszym zdaniem, skierowana przede wszystkim do uczestników systemu, do innych ubezpieczonych, do podmiotów systemu emerytalnego, natomiast nie może i nie wiązała ustawodawcy, który jest konstytucyjnie upoważniony i zobowiązany do określania zakresu i form zabezpieczenia społecznego.

Mechanizm dokonywania wyboru polegał na tym, że jeśli w określonym czasie ubezpieczeni nie złożyli oświadczenia, iż zamierzają w dalszym ciągu odprowadzać swoje składki do OFE, wówczas automatycznie składka w pełnej wysokości odprowadzana jest do ZUS. Sam mechanizm, naszym zdaniem, jest kwestią techniczną. Odtwarza regułę, która w 1999 r. została przyjęta dla ubezpieczonych urodzonych w latach 1949–1968 i jest taką samą formułą, jaka obejmuje ubezpieczonych od 1 lutego 2014 r., tych, którzy dopiero stają się uczestnikami systemu ubezpieczeniowego, czyli rozpoczynają odprowadzać składki emerytalne. Dla nich również został wyznaczony obowiązek aktywności tylko i wyłącznie w przypadku, kiedy chce się odprowadzać składkę do OFE, w innym przypadku całość składki przekazywana jest do ZUS. Ponowny wybór, naszym zdaniem, nie jest wyborem niekonstytucyjnym. Ta regulacja, naszym zdaniem, nie jest niekonstytucyjna. Zgodnie z zasadą równości także tej wyodrębnionej grupie, która w 1999 r. dokonała już wyboru, należało, naszym zdaniem, udzielić takiej możliwości, takiego samookreślenia się.

Wskazujemy również, że w systemie emerytalnym funkcjonuje przepis, tzw. suwak bezpieczeństwa, który oznacza, że w momencie, kiedy osoba osiąga wiek niższy niż 10 lat przed ustalonym wiekiem emerytalnym dla danej grupy osób, wówczas środki zgromadzone w OFE są przekazywane stopniowo do ZUS i nie można dalej odprowadzać składek do OFE w okresie tych dziesięciu lat. A zatem ponowny wybór dotyczy tylko tego okresu, który zawiera się między momentem wyboru w 2014 r. a osiągnieciem punktu rozpoczęcia przekazywania w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa środków z OFE do ZUS.

Odnosząc się do kwestii umorzenia 51% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach w OFE, wskazujemy – przy czym takie też założenie przyjmuje rzecznik praw obywatelskich – że środki zgromadzone w OFE, to środki publiczne, a zatem przesunięcie ich następuje w ramach szeroko rozumianego systemu emerytalnego, systemu ubezpieczeń społecznych i jest konstytucyjnie dopuszczalne. Zgodnie z art. 67 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji to ustawodawca jest uprawniony do określania zakresu i form zabezpieczenia społecznego, w tym systemu emerytalnego, a więc, naszym zdaniem, może modyfikować system emerytalny w ramach części kapitałowej.

Po trzecie, to umorzenie, które nastąpiło w 2014 r., stanowi jedynie przyspieszenie przekazania środków, aktywów zgromadzonych w OFE do ZUS, gdyż zgodnie z mechanizmem tzw. suwaka bezpieczeństwa w momencie osiągnięcia określonego wieku następuje stopniowe przekazywanie środków z OFE do ZUS. A przepis, który wprowadza tzw. suwak bezpieczeństwa nie został zakwestionowany przez rzecznika praw obywatelskich. Naszym zdaniem również w przypadku umorzenia nie dochodzi do retroakcji. Umorzenie nastąpiło *pro futuro* i można tu jedynie mówić o retrospekcji.

Ostatni argument, który przedstawiamy w naszym stanowisku, to argument, iż nowy system emerytalny jest mniej kosztowny, a zatem ten mniej kosztowny system emerytalny, w przekonaniu Sejmu będzie bardziej odporny na negatywne trendy demograficzne, z jakimi mamy do czynienia.

To są te podstawowe argumenty, jakie przedstawiliśmy w projekcie stanowiska Sejmu.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę. Przypomnę, że Komisja przychyliła się do wcześniejszego przygotowanego przez Biuro Analiz Sejmowych stanowiska.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem dodatkowego stanowiska w sprawie o sygn. K 1/14?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Pan poseł Budka uzyskał już rekomendację Komisji do reprezentowania Sejmu.

Przechodzimy wobec tego do omówienia sprawy o sygn. akt K 7/14. Bardzo proszę, panie mecenasie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam za spóźnienie, ale zanim zacznie pan mecenas, mam do przekazania pewną informację. Proszę państwa, mam do przekazania przykrą informację. Jutrzejsze posiedzenie Komisji nie odbędzie się ze względu, mam nadzieję, przejściowy brak przesłanki podmiotowej. Pan poseł Mariusz Kamiński poprosił o nierozpatrywanie zaplanowanego punktu ze względu na jego nieobecność. Przesłał stosowne wyjaśnienie.

Mamy także wniosek pana posła Artura Dębskiego o nierozpatrywanie drugiego punktu jutrzejszego posiedzenia, a więc projektu w sprawie powołania komisji śledczej w sprawie zbadania działalności likwidacji WSI.

Panie pośle, przedstawił pan obszerne pismo, obszerne zapewne ze względu na długość tytułu tej uchwały, ale co pan proponuje?

Poseł Artur Dębski (PSL):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w tej chwili negocjuję zmianę wnioskodawcy.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Co to znaczy?

Poseł Artur Dębski (PSL):

Negocjuję zmianę wnioskodawcy z klubem Sojuszu Lewicy Demokratycznej. To posłowie Twojego Ruchu oraz posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej złożyli wniosek o powołanie komisji śledczej. W obecnej sytuacji negocjuję zastępstwo. W obecnej sytuacji nie mam mandatu do prowadzenia tego projektu.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli wnosi pan poseł o pozostawienie tej sprawy bez dalszego biegu do momentu aż te dwa kluby wyłonią nowego posła sprawozdawcę?

Poseł Artur Dębski (PSL):

Tak, bardzo o to proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A kierownictwa tych klubów są powiadomione o tym stanie rzeczy?

Poseł Artur Dębski (PSL):

Tak, są powiadomione.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A pan poseł Ryszard Kalisz nie podjąłby się tej roli?

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Panie przewodniczący, nie tyle że nie podjąłbym się tej roli, ale znając uwarunkowania polityczne, kierownictwa klubów SLD i Twój Ruch, a tam są posłowie SLD podpisani, a tam są posłowie Twojego Ruchu podpisani, na pewno nie zagłosują, abym ja był przedstawicielem.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Boję się, że taka jest prawda.

Poseł Ryszard Kalisz (niez.):

Mnie się też tak wydaje i dlatego rozpatrywanie mojej kandydatury jest bez żadnego uzasadnienia.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł Mariusz Kamiński poprosił o wyznaczenie innego terminu, więc to nic nie zmienia. W tym drugim przypadku mamy zapewnienie, że to dotarło do kierownictwa klubów i kiedyś sprawa wróci.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Czy to znaczy, że jutro posiedzenie Komisji się nie odbędzie?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, w tej sytuacji jutro posiedzenia Komisji nie będzie. Co pan o tym sądzi, panie przewodniczący?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Tak, sądzę, że prezydium jest w tej sprawie zgodne. Prosimy tylko sekretariat o poinformowanie wszystkich posłów i współpracowników.

Teraz możemy wrócić do sprawy o sygn. akt K 7/14. Bardzo proszę pana mecenasa o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Szanowni państwo, sprawa o sygn. akt K 7/14 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich, który objął zakresem zaskarżenia pięć przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Kluczowym spośród tych przepisów jest art. 2 pkt 2 ustawy, który stanowi: „Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1". Wspomniany art. 2 pkt 1 ustawy wymienia pracowników urzędów państwowych zajmujących stanowiska kierownicze w rozumieniu ustawy. Pozostałe przepisy zaskarżone przez rzecznika zostały ujęte związkowo, a więc w związku z art. 2 pkt. 2, i dotyczą kolejno zakazu prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej, np. bycia członkami zarządów rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, obowiązku składania oświadczenia o swoim stanie majątkowym, a także sankcji w postaci odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie tych zakazów lub niedopełnienie tych obowiązków.

Wspomniane przepisy budzą wątpliwości rzecznika co do ich zgodności z konstytucyjną zasadą określoności prawa represyjnego, czyli z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Wątpliwości konstytucyjne rzecznika koncentrują się przy tym na sposobie określenia w zaskarżonych przepisach katalogu osób objętych ograniczeniami i sankcjami. Rzecznik nie kwestionuje dopuszczalności ustanawiania tych ograniczeń, natomiast ma wątpliwości co do dopuszczalności posłużenia się kryterium równorzędności płacowej. Twierdzi, że przepis ten nie spełnia kryterium jasności z uwagi na niemożność jednoznacznego określenia kręgu osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym. Ta niejednoznaczność, zdaniem rzecznika, wynika z tego, że, po pierwsze, możliwe są dwie różne interpretacje tego przepisu i już samo to ma przesądzać o jego niezgodności z zasadą określoności prawa, a po drugie, obie te interpretacje, analizowane przez rzecznika w piśmie, również mają być niekonstytucyjne.

Gdy chodzi o pierwszy argument, to wskazujemy w naszym stanowisku, że dopuszczalność różnych interpretacji nie stanowi sama w sobie o jego niekonstytucyjności. Dopiero wówczas, gdy mamy do czynienia z rozbieżnościami interpretacyjnymi, których nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu eliminowanie niejednolitości stosowania prawa oraz gdy w ogóle dochodzi do tej niejednolitości, a więc, gdy jest to zjawisko usankcjonowane praktyką, to dopiero wówczas można rozważać nie-

konstytucyjność przepisu. Natomiast samo wskazanie na możliwość różnych sposobów rozumienia przepisu, czy to możliwość hipotetyczną, czy to rzeczywistą, ale jedynie incydentalną, nie jest argumentem przemawiającym za stwierdzeniem niekonstytucyjności.

Co więcej, sposób ujęcia zarzutów rzecznika może wywoływać wrażenie, że u podstaw tych zarzutów leży jakiś zasadniczy spór w doktrynie i w orzecznictwie, który skutkuje rozbieżnościami w praktyce stosowania prawa. Tymczasem lektura wniosku rzecznika upewnia, że wnioskodawca powołuje się tylko na jedno opracowanie – komentarz do ustawy, w której umieszczono ten kwestionowany przepis. Autorka tego komentarza referuje pogląd zawarty w publikowanej kilka lat temu opinii prawnej, wskazujący na to, że istnieje możliwość różnych interpretacji wyrażenia „stanowisko równorzędne pod względem płacowym".

Jednakże przedstawiona przez rzecznika korespondencja z organami władzy publicznej nie potwierdza przekonania, by przy ustalaniu równorzędności płacowej stanowisk stosowano diametralnie rozbieżne interpretacje, wręcz przeciwnie. Organy, które ustosunkowały się do wystąpienia rzecznika, nie potwierdziły, żeby w świetle ich dotychczasowych doświadczeń ze stosowaniem ustawy taka rozbieżność zaistniała.

W związku z tym, gdy chodzi o stosowane kryterium ustalania równorzędności płacowej stanowisk, praktyka polega na tym, że ustala się tę równorzędność za pomocą przepisów dotyczących zasad wynagradzania pracowników urzędów państwowych, na ogół za pomocą tabel płacowych zamieszczonych w stosownych aktach podustawowych. Wymieniamy liczne spośród tych aktów na str. 17 i 18 projektu stanowiska. Wydaje się w związku z tym, że nie dochodzi tu do naruszenia zasady określoności prawa, także prawa represyjnego, odniesionej do odpowiedzialności służbowej czy też dyscyplinarnej, dlatego że w obecnym stanie prawnym znajomość przepisów regulujących zasady wynagradzania w danym urzędzie, w tym, w którym dana jednostka jest zatrudniona i w związku z tym podlega lub nie podlega rygorom ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, oraz znajomość samej ustawy jest wystarczająca do określenia, czy dany pracownik jest objęty obowiązkami, ograniczeniami i sankcjami wynikającymi z tej ustawy czy nie. W związku z tym, wbrew obawom rzecznika, jednostka nie pozostaje w stanie niepewności co do tego, czy podlega ustawie antykorupcyjnej, dlatego że ustalenie tego wymaga jedynie odwołania się do tabeli i porównania przedziału mnożników kwoty bazowej dla stanowiska danego rodzaju lub porównania kategorii zaszeregowania. Nie trzeba dokonywać złożonych zabiegów interpretacyjnych, które wykraczałyby poza możliwości jednostki, nawet nieposiadającej przygotowania prawniczego.

Wychodzimy więc z założenia, że stan ten czyni zadość konstytucyjnemu standardowi określoności prawa, w tym także prawa represyjnego. Zauważamy także, że rzecznik nie wykazał ani nie uprawdopodobnił zaistnienia takich problemów interpretacyjnych w odniesieniu do jakichkolwiek kategorii pracowników urzędów państwowych. W związku z tym stanowisko zawiera propozycję przyjęcia, że przepisy objęte zakresem zaskarżenia są zgodne z art. 2 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję bardzo za te wyjaśnienia. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 16 głosach za, braku przeciwnych i 3 wstrzymujących się. Pan poseł Borys Budka zgłosił chęć poprowadzenia tej sprawy. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Mając na uwadze fakt, że w punkcie drugim porządku dziennego potrzebujemy kwalifikowanej większości, proponuję, aby poselski projekt ustawy – Kodeks wyborczy rozpatrzeć w tym momencie, a potem wrócimy do rozpatrywania spraw zawisłych przed Trybunałem.

Czy usłyszę sprzeciw wobec tej propozycji? Sprzeciwu nie słyszę. Uznaję, że Komisja przychyliła się do wniosku.

Przypomnę więc, że Komisja Ustawodawcza już dawno temu została poinformowana o propozycji zmiany ustawy – Kodeks wyborczy. To jest projekt ustawy złożony przez przedstawicieli klubu parlamentarnego Twój Ruch. Chodzi o to, aby ograniczyć liczbę kadencji wójta, burmistrza, prezydenta do dwóch. Ta sama regulacja miała dotyczyć posłów i senatorów. Komisja rozpatrywała już ten projekt. Została przedstawiona opinia Biura Analiz Sejmowych, z której wynikało, że ta propozycja jest sprzeczna z konstytucją, bo to konstytucja odnosi się do kwestii wykonywania mandatu przez posła i senatora.

Otrzymaliśmy autopoprawkę złożoną przez osobę prowadzącą ten projekt. Tyle tylko, że z tej autopoprawki nic nie wynika. Można tylko domniemywać, że autor chciałby wprowadzić zmianę polegającą na wyłączeniu z tych ograniczeń posła i senatora, ale to tylko moje domniemanie. Niestety nie ma dziś przedstawiciela wnioskodawców, który kolejny raz był wzywany na posiedzenie Komisji Ustawodawczej, ale Komisja ma opinię do autopoprawki, w której Biuro Analiz Sejmowych podtrzymuje swoje stanowisko, że projekt nadal jest niezgodny z konstytucją. Mamy też opinię, z której wynika, że Komisja Ustawodawcza może rozpatrywać poselskie projekty pod nieobecność przedstawiciela wnioskodawców. Proponuję zatem, abyśmy przegłosowali sprawę i mogli ją zamknąć.

Czy są może jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę. Może Biuro Analiz Sejmowych chciałoby coś dodać?

Naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS Wojciech Odrowąż-Sypniewski:

Jest dokładnie tak, jak pan przewodniczący powiedział. Ta poprawka nie wiadomo do końca czego dotyczy. To znaczy źle jest zidentyfikowany przepis, którego dotyczy uzasadnienie. Nawet gdyby takiego przyporządkowania dokonać, to pozostałby art. 2, który również powinien z tego projektu zostać wyeliminowany. W moim przekonaniu te wady nie zostały w żaden sposób usunięte ze względu na legislacyjną wadliwość autopoprawki.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Skoro nie ma chętnych do zabrania głosu, to poddaję projekt pod głosowanie.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prac nad tym projektem?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za niedopuszczalny przy 16 głosach za, braku przeciwnych i 3 wstrzymujących się. Taka opinia zostanie przekazana panu marszałkowi.

Wracamy więc do spraw zawisłych przed Trybunałem. Sprawa o sygn. akt K 12/14. To jest sprawa, którą ja się zajmuję.

Szanowni państwo, sprawa dotyczy wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej, która wnosi o to, aby Trybunał zajął się rozpatrzeniem kwestii zgodności z konstytucją przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Chodzi o art. 39 i art. 30 tej ustawy.

Art. 39 ustawy stanowi: „Lekarz może powstrzymać się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem, z zastrzeżeniem art. 30, z tym że ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym oraz uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej. Lekarz wykonujący swój zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby ma ponadto obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie przełożonego”. Natomiast art. 30 tej ustawy brzmi: „Lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

O co tu chodzi, przecież to jest oczywiste, że lekarz powinien udzielić pomocy w każdej sytuacji? Dlaczego ten przepis został zakwestionowany? Nie bardzo rozumiem.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Chodzi o kwestię udzielania świadczeń związanych przede wszystkim z przerywaniem ciąży.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A o jakiej ustawie mówimy?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Mówimy o ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Chodzi o klauzulę sumienia.

Naczelna Rada Lekarska uważa, że te dwa przepisy są niezgodne z przepisami konstytucji, które mówią o swobodzie wykonywania zawodu, ale przede wszystkim związane są z klauzulą wolności sumienia. Wnioskodawcy podnoszą również sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji, podnoszą sprzeczność z art. 2 Konstytucji w zakresie zapisów art. 30 i tego sformułowania „oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki".

W związku z tym, że ten zakres jest dość obszerny, a ja dopiero wczoraj mogłem zapoznać się z ta sprawą, …

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Czyj to jest wniosek?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Naczelnej Rady Lekarskiej.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

I czego oni chcą?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Aby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność tych dwóch przepisów z konstytucją.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A my twierdzimy, że to jest dobre?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Komisja przyjmie to, co będzie uważała za właściwe.

A ja poproszę Biuro Analiz Sejmowych o opisanie wzorców, w szczególności chodzi mi o wątpliwości co do zarzutu braku właściwej legislacji. Sądzę, że kilka wzorców zostanie omówionych.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, przedmiotem kontroli wskazanym we wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej jest art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty związkowo ujęty z art. 30 tej ustawy. Art. 39 ustawy wprowadza uprawnienie przysługujące lekarzom powstrzymania się od wykonywania świadczeń zdrowotnych w określonych sytuacjach. Natomiast art. 30 ustawy wskazuje, kiedy istnieje bezwzględny obowiązek udzielenia pomocy lekarskiej. Ten bezwzględny obowiązek dotyczy każdego przypadku, gdy zwłoka w udzieleniu pomocy lekarskiej mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki.

Z ostatnim fragmentem cytowanego przepisu wiąże się jedno z zastrzeżeń Naczelnej Rady Lekarskiej. Chodzi o to, aby wyeliminować z normy ten element, który nakazuje bezwzględne udzielenie pomocy także „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki", co eliminuje możliwość powołania się na tzw. klauzulę sumienia przez lekarza, który miałby się powstrzymać od świadczeń zdrowotnych. W stosunku do tego elementu przepisu, do tej normy podnoszone są zarzuty naruszenia zasady prawidłowej legislacji poprzez zbyt ogólne sformułowanie przepisu, zbyt mało precyzyjne rozgraniczenie sytuacji, w których lekarz jest zobowiązany do udzielenia świadczeń zdrowotnych lub nie. Po drugie, podnoszony jest zarzut naruszenia swobody wyboru wykonywania zawodu przez osoby, które ubiegają się o wykonywanie zawodu lekarskiego bądź są lekarzami, i po trzecie, podnoszony jest zarzut naruszenia wolności sumienia i wyznania uregulowany w art. 53 Konstytucji.

Drugi z zarzutów podniesionych we wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej dotyczy art. 39 ustawy w zakresie, w jakim w sytuacji, gdy lekarz powstrzymując się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem ma obowiązek wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym. To jest drugi zarzut, który daje się wyodrębnić z wniosku Naczelnej Rady Lekarskiej.

Trzeci zarzut to, że owemu powstrzymaniu się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z sumieniem lekarza towarzyszy także obowiązek uzasadnienia i odnotowania tego faktu – powołania się na klauzulę sumienia – w dokumentacji medycznej.

I wreszcie czwarty zarzut sformułowany we wniosku dotyczy tego, że w sytuacji, gdy lekarz zamierza powstrzymać się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem, jeśli jest to lekarz wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy lub w ramach służby, wówczas ma obowiązek uprzedniego powiadomienia na piśmie o tym przełożonego. Jeśli chodzi o ten ostatni z wymienionych zarzutów, to art. 39 ustawy ma godzić nie tylko w wolność sumienia i religii, ale także w art. 53 ust. 7 Konstytucji, który stanowi: „Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania". Ten przepis ma być również naruszony przez obowiązek odnotowania i uzasadnienia odstąpienia od wykonania zabiegu świadczenia zdrowotnego w dokumentacji medycznej.

To jest krótka rekapitulacja zarzutów, natomiast teraz przejdę do przedstawienia zasadniczych argumentów, które zostały sformułowane w projekcie stanowiska Sejmu. Poza pewnym elementem stwierdzenia braku adekwatności wzorca – bowiem wśród wzorców poza przepisami konstytucji wspomnianymi przeze mnie wymieniony został również art. 18 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który pod względem zawartości normatywnej, jest tożsamy z art. 53 ust. 1 Konstytucji gwarantującym wolność sumienia i wyznania, więc w tym zakresie cała analiza i konkluzje są zbieżne – proponowane jest zajęcie stanowiska wskazującego na zgodność wskazanych przepisów w przytoczonych przed chwilą przeze mnie zakresach z przywołanymi wzorcami kontroli.

Teraz przejdę do wskazania zasadniczych argumentów, jakie są wymienione w projekcie stanowiska. Oczywiście argumenty są odpowiedzią na zarzuty sformułowane we wniosku, który przede wszystkim akcentuje to, że można podzielić świadczenia zdrowotne realizowane przez lekarzy w stosunku do pacjenta na takie, które mają charakter leczniczy, i takie, które takiego charakteru nie mają. Chodzi o wskazanie, że w sytuacji, gdy owa zwłoka w wykonaniu świadczenia zdrowotnego miałaby spowodować niebezpieczeństwu utraty zdrowia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, to mamy do czynienia ze świadczeniami, które mają charakter medyczny czy leczniczy. W tym zakresie Naczelna Rada Lekarska nie zgłasza zastrzeżeń, natomiast według izby klauzula „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki" nie tylko pozostawia dowolność oceny zachowania lekarza, ale także wykracza poza konstytucyjne gwarancje.

Argumentacja prezentowana w projekcie stanowiska zasadza się na twierdzeniu, że konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony zdrowia obejmuje wszystkie świadczenia zdrowotne, które są legalnie gwarantowane przez państwo. W związku z czym podział na świadczenia lecznicze i nielecznicze nie może być przenoszony na poziom argumentacji konstytucyjnej. W związku z tym należy wnosić, że niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z terapią, która zmierza do wyeliminowania jednostki chorobowej, musimy dbać o całokształt dobrostanu jednostki, dobrostanu ustrojowego, w tym także, w świetle dokumentów międzynarodowych, chodzi o zdrowie fizyczne, umysłowe, o pomyślność społeczną, a nie jedynie brak choroby. W związku z czym to będą także świadczenia zdrowotne, które mają charakter farmakoterapii, rehabilitacji czy też jakichś innych zaleceń lekarskich, które nie są bezpośrednią ingerencją w substancję organizmu.

Następstwem tego jest konkluzja, że w sytuacji kolizji, do jakiej dochodzi na gruncie wartości konstytucyjnych, czyli wolności sumienia i wyznania lekarza oraz prawa do opieki zdrowotnej przysługującego każdej jednostce, pacjentowi w tym wypadku, wzmacniając to dodatkowo argumentacją odwołującą się do wartości, jaką jest prawo do wolności osobistej i samostanowienia przez jednostkę, my wskazujemy na to, że bilans i ważenie tych wartości przez ustawodawcę daje wynik pozytywny, w tym sensie, że wyjątki od możliwości powstrzymania się od wykonania świadczenia zdrowotnego przez lekarza z powołaniem się na jego sumienie są kształtowane zgodnie z konstytucją, w tym w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Natomiast jeśli chodzi o zbyt mało precyzyjne, zdaniem wnioskodawcy, sformułowanie klauzuli, gdy chodzi o inne przypadki

niecierpiące zwłoki, to wskazujemy na to, że na poziomie kształtowania brzmienia przepisów nie jest możliwe sformułowanie tych norm w sposób bardziej precyzyjny, ponieważ one każdorazowo powinny być odnoszone nie tylko do jednostkowego przypadku, ale też do aktualnego stanu wiedzy medycznej będącego po stronie lekarza i jego w sumie ekskluzywnym imperium. W związku z czym to *a casu ad casum* należało będzie oceniać te sytuacje, kiedy przypadek niecierpiący zwłoki wystąpi. Oczywiście chodzi tu między innymi o sytuacje, w których niepodjęcie natychmiastowej interwencji będzie powodowało, albo że pacjentowi odjęta zostanie dostępność świadczenia, albo że to świadczenie utraci walor legalności.

Kolejny zarzut dotyczy tego, iż powołanie się na tzw. klauzulę sumienia przez lekarza wiąże się z obowiązkiem wskazania realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym. Argumentacja wskazująca na zgodność z konstytucją zasadza się przede wszystkim na tym, że nie można traktować obowiązku informacyjnego lekarza jako elementu współsprawstwa, dlatego że decyzja o tym, czy podjąć jakiś rodzaj terapii i gdzie go realizować leży po stronie pacjenta. Natomiast elementem pełnego świadczenia lekarskiego i relacji lekarz – pacjent jest obowiązek informacyjny na temat dostępnych mu środków, metod, miejsc i terapii, które są możliwe do przedsięwzięcia w jego sytuacji.

Wskazujemy także, że klauzula wskazania realnych możliwości nie wiąże się ze zidentyfikowaniem konkretnego lekarza, koniecznością poznania jego światopoglądu i zagwarantowania pacjentowi, że właśnie u tej jednostki owo świadczenie on uzyska, natomiast wystarczającą realizacją tego obowiązku jest wskazanie podmiotu leczniczego realizującego dane świadczenia zdrowotne. Do informacji obejmującej jednostki realizujące tego rodzaju świadczenia zdrowotne dostęp ma lekarz. To nie wykracza poza jego zwykłe czynności zbliżone do pozyskiwania informacji o liście leków refundowanych, natomiast wiąże się z zapewnieniem realnego dostępu do świadczeń zdrowotnych przez pacjenta, który nie może być pozostawiony samemu sobie, tylko musi posiadać pełną informację na temat możliwych do zastosowania w odniesieniu do niego terapii czy świadczeń zdrowotnych. Wskazujemy na szereg przepisów, z których wynika prawo do informacji. Ono ujęte jest nie tylko w ustawie o zawodzie lekarza, ale także w Kodeksie etyki lekarskiej, jak również w dokumentach prawnych międzynarodowych.

I wreszcie, jeśli chodzi o zarzut dotyczący uzasadnienia i odnotowania faktu powstrzymania się wykonania świadczenia zdrowotnego przez lekarza ze względu na niezgodność z jego sumieniem, to tutaj interpretacja przepisu powinna eksponować ten walor, który ma zapewnić bezpieczeństwo zarówno pacjentowi, jak i lekarzowi. Nie chodzi bowiem o uzasadnienie światopoglądu, jakieś wyczerpujące wskazanie dogmatów, które są przez lekarza realizowane, tylko o uzasadnienie odstąpienia od wykonania świadczenia zdrowotnego. Wystarczy ogólne powołanie się na sumienie, natomiast odnotowanie tego faktu służy celom dokumentacyjnym. Jak już wspomniałam, chroni zarówno pacjenta, jak i lekarza. Pacjenta – ze względu na to, że daje mu ewentualne narzędzie w procesach czy w postępowaniu związanym o ubieganie się o odszkodowanie w razie wystąpienia powikłań czy niekorzystnych konsekwencji powstrzymania się od wykonania świadczenia zdrowotnego przez lekarza, a lekarzowi ze względu na to, że pozwoli mu zasłonić się ewentualnie przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, gdyby miał odpowiadać za jakieś zaniechania poczynione w ramach terapii w relacjach z pacjentem.

I ostatni element, a mianowicie obowiązek, który zakłada powiadomienie uprzednie na piśmie przełożonego przez lekarza, który pozostaje w stosunku pracy lub w ramach służby w podmiocie leczniczym. Odnotowanie faktu wstrzymania się od wykonania świadczenia zdrowotnego to element, który pozwala osobom kierującym tymi placówkami zarządzać nimi w prawidłowy sposób, gwarantujący dostęp do świadczeń zdrowotnych pacjentom. Chodzi nie tylko o zaplanowanie odpowiedniego zatrudnienia, lecz również opracowanie schematu działania w sytuacji, kiedy dane świadczenie nie jest realizowane, zapewnienie informacji o podmiocie, który mógłby w sposób ekwiwalentny je zrealizować. To powiadomienie nie wiąże się z tworzeniem prawnych instrumentów dla przełożonego do tego, żeby wywierać jakikolwiek nacisk na lekarza wykonującego zawód. Nadto ten obowiązek może być realizowany *a casum ad casum*. To nie jest

wymóg deklarowania przy zatrudnianiu albo już w trakcie wykonywania zawodu lekarza w danej jednostce, podmiocie leczniczym ujawniania swojego światopoglądu w sposób prewencyjny czy uniwersalny, tylko na wypadek, gdyby lekarz incydentalnie zamierzał z art. 39 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty zrobić użytek.

Tyle w skrócie, gdyby trzeba było uzupełnić tę argumentację, to jestem gotowa to zrobić.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Dziękuję za przedstawienie argumentów. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Pani mówiła o świadczeniach zdrowotnych, a przecież w żadnym wypadku to pojęcie nie może dotyczyć ciąży, bo ciąża nie jest chorobą a zabicie dziecka nie jest świadczeniem zdrowotnym. Wprost przeciwnie, jest świadczeniem uśmiercającym. W związku z tym jest to oczywista sytuacja i nie ma tu co dowodzić. Ciąża nie jest chorobą. Jeśli kobieta jest w ciąży, to nie leczymy jej z tego, tylko pomagamy się urodzić dziecko. W takiej sytuacji lekarze, którzy nie chcą brać w tym udziału, nie mogą być zobowiązani do niczego na żadnym etapie, do żadnej czynności, która ułatwiałaby to. Bardzo możliwe, że niektórzy mają bardzo wąskie pojęcie sumienia, natomiast pojęcie sumienia obejmuje też takie czynności, jak ułatwianie dostępności, informowanie, gdzie i kto może to zrobić. Na przykład pani premier Kopacz mówi, że jest wierzącą osobą, natomiast bardzo chętnie udostępnia informacje i mówi, gdzie takie dzieci można zabijać.

My wychodzimy z innego, szerszego pojęcia sumienia i wyznawania swoich poglądów. Ja uważam, że art. 54 ust.7 Konstytucji obejmować powinien również zakaz obowiązku informowania. Niech to robi dyrektor, organ administracji w szpitalu, ktokolwiek, ale na pewno nie lekarz, który korzysta z klauzuli sumienia, bo tym samym będzie przyczyniał się…, informując właściwie będzie współsprawcą zabicia, tyle że będzie to przeniesione na inną osobę. Ze strachu czy nie, ale wskaże i ułatwi dokonanie zabicia dziecka komu innemu.

Chcę powiedzieć, że z obowiązkiem poinformowania, że korzysta się z klauzuli i odstępuje od wykonania świadczenia zdrowotnego, można się zgodzić, bo trzeba poinformować, że się korzysta z klauzuli sumienia, ale żadnego innego obowiązku nie można na taką osobę nałożyć.

Powiedziała pani, że robimy takie założenie, że skoro przepisy coś definiują, to wszystko jest legalne. Jeśli z przepisów wynika jakiś obowiązek, to znaczy, że w zasadzie powinno to wyłączać klauzulę sumienia, bo jest domniemanie, że to jest legalne. A to nie jest legalne. Jeżeli przepisy ustawy każą zabijać, każą szkodzić, to po to właśnie jest klauzula sumienia, aby w takich sytuacjach w cywilizowanych krajach osoby, które mają inne poglądy, wyznania nie były zmuszane do działania wbrew swojemu sumieniu.

Powtarzam, ciąża nie jest chorobą, a zabicie dziecka nie jest żadnym świadczeniem zdrowotnym. To jest sprzeczność sama w sobie. A użycie określenia „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki"? Dlaczego nie cierpi zwłoki, dziecko chce żyć, kto nie cierpi zwłoki, chyba że kobieta, która z różnych powodów ma jakąś sytuacje, z którą ... Niecierpiący zwłoki to jest psycholog w takiej sytuacji, a nie lekarz, który to dziecko zabija.

Ja się gruntownie nie zgadzam ze stanowiskiem, które zostało przedstawione.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie przewodniczący, w pełni podzielam wywody pani profesor Pawłowicz. Nie będę powtarzał tego, co zostało dość precyzyjnie przedstawione. Chciałbym natomiast podzielić się dalszą refleksją. Dziś w debacie publicznej bardzo ucieka się od słów „zabicie nienarodzonego". Niektóre sądy próbują dopatrywać się tutaj nadużycia słowa w tym zakresie. A jak to nazwać? Było życie, po zabiegu życia nie ma.

Jeżeli ktoś ma wątpliwości, jak wygląda dziecko, na zabicie którego ustawa zezwala, to dziś dzięki nowoczesnej technice ma możliwość zobaczyć, jak takie dziecko w łonie matki wygląda. Ma tętno, lekarze mogą zaobserwować na filmie czy w badaniu USG, jak funkcjonują organy tego dziecka, jak płynie krew, jak reaguje na bodźce zewnętrzne. Przy ucisku podczas badania USG dziecko wykazuje niezadowolenie, cofa się, gestykuluje rączkami i nóżkami, ma wszystkie narządy ukształtowane jak prawdziwy człowiek.

Prawo powinno być konsekwentne. Bo właśnie takim dzieciom nadawane są pewne prawa, chociażby prawo dziedziczenia, prawo dziedziczenia dla dziecka nienarodzonego. Jednocześnie mówimy, że w imię wolności jednostki można drugiego zabić. Są granice wolności. Dzisiaj mówimy o tym, że wolność to nieograniczone prawo, każdy ma prawo do wolności w każdej dziedzinie i wszędzie. Otóż nie, drodzy państwo. Każde prawo ma swoje granice, również i wolność ma swoje granice. A gdy ktoś pyta mnie, jakie są granice wolności, to odpowiadam, że wolność drugiego człowieka. Prawa drugiego człowieka, to jest ta granica. Z jednej strony chcemy powiedzieć, że można zrobić z dzieckiem nienarodzonym wszystko, co nam się żywnie podoba, ale z drugiej strony to też jest człowiek i on ma podstawowe, niezaprzeczalne prawo, najważniejsze – prawo do życia. I nie można zmuszać do tego lekarza poprzez rozmaite zabiegi prawne, twierdzić, że powołując się na klauzulę sumienia może nie dokonać tego czynu, ale jednocześnie obligować go do tego, aby wskazał, kto może to zrobić. Drodzy państwo, w prawie jest to najzwyklejsze pomocnictwo. Jeżeli ktoś udziela rady jak można zabić drugiego, to jest współsprawcą, pomocnikiem, podżegaczem. To są konstrukcje w prawie karnym. Dlatego zachowajmy pewną konsekwencję i kierujmy się pewną logiką prawa.

Uważam, tak jak pani profesor Pawłowicz, że zaprezentowane stanowisko nie jest stanowiskiem do przyjęcia. Stawia lekarza w sytuacji – możesz odmówić, ale pokaż, kto to zrobi. Czy to nie obciąża sumienia, bo uczestniczę w tym i doradzam, kto może to zrobić? Stawia się lekarza w bardzo niezręcznej sytuacji. Można powiedzieć, że w tym momencie klauzula sumienia jest *de facto* wyeliminowana. Dlatego sadzę, że stanowisko Sejmu powinno być w tej materii zgoła odmienne.

Poseł Beata Kempa (KPSP):

Ja, przychylając się do głosu moich szanownych przedmówców, chcę dodać jeszcze jedną refleksję przy okazji tej dyskusji. Od wczoraj mamy taki oto komunikat: matka urodziła nie swoje dziecko. Przecież to jest chore.

Takie nastały czasy, że takie komunikaty są sączone ludziom do głów, takie są tytuły. Nie będę kontynuować, bo to jest temat na zupełnie inną dyskusję. Oddział, jeśli dobrze zrozumiałam i dobrze podali to autorzy tych artykułów, oddział wspierania rozrodczości. To są terminy, które pojawiają się i z naturą, moim zdaniem, niewiele mają wspólnego. W związku z brakiem tego typu uregulowań bądź w związku z uregulowaniami, jakie mamy, będą powstawały takie hybrydy słowne, pojęcia, konstrukcje, które są wbrew biologii i wbrew prawu naturalnemu. Dlatego popieram stanowisko, że jeżeli lekarz odmówi, a ma prawo i nikt mu nie nakaże działać wbrew swojemu sumieniu, to wskazywanie drugiej osoby – i chcę tu wzmocnić głos pana posła Stanisława Piotrowicza, który jest prokuratorem, więc wie, co mówi – można rozumieć jako podżeganie, pomocnictwo. Tak samo jest z włamaniem, jeśli ty nie możesz, to poczekaj, ktoś inny weźmie łom, włamiemy się, weźmiemy cudze mienie, zabierzemy, czy inne przykłady przy zabójstwach czy przy ciężkich przestępstwach. To jest karane tak samo, jak sprawstwo. Taka jest konstrukcja w Kodeksie karnym. I dlatego chociażby z tego względu nie można pewnych kwestii poprzeć.

Ale chcę z tego miejsca po raz pierwszy zwrócić uwagę na coś, z czym zetknęłam się w poprzednim tygodniu. Kiedy przychodzi na świat dziecko niepełnosprawne, to nie może być tak, żeby rodzice spotykali się z zarzutem ze strony lekarza, że oto na świat przyszło jeszcze jedno niepełnosprawne dziecko. Gdyby ten lekarz powiedział to do mnie, to ja bym wiedziała co z tym zrobić, ale ponieważ powiedział to do zbolałych rodziców, którzy cierpią i którzy kochają od pierwszej sekundy to swoje dziecko, to coś trzeba zrobić z Kodeksem etyki lekarskiej, coś trzeba zrobić ze szkoleniami, coś trzeba zrobić ze studiami w zakresie etyki, bo wydaje mi się, że zaczyna brakować tych, których uczyli profesorowie jeszcze z II RP, którzy etykę wykładali na bardzo wysokim poziomie.

Dosyć tego. Dosyć poniewierania ludźmi, w szczególności tymi, którzy dodatkowo cierpią z powodu tego, że los tak chciał. Chcę, żeby to wybrzmiało na posiedzeniu Komisji. Jasno i wyraźnie należy o tym mówić.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Zanim udzielę głosu pani poseł Pawłowicz, chcę się do kilku kwestii odnieść. Po pierwsze, nie powinniśmy prowadzić dyskusji ideologicznej. Mamy przed sobą cztery zarzuty, które dotyczą materii stricte prawnej. Pierwszy polega na tym, czy są zastrzeżenia co do konstytucyjności przepisu, który nakazuje lekarzowi umieszczenie odmowy udzielenia świadczenia lekarskiego w dokumentacji medycznej? Wydaje mi się, że trudno zgodzić się z argumentami, które mówią, że tu jest jakaś niezgodność z konstytucją. Bo nie tylko o przypadkach usunięcia ciąży powinniśmy mówić, ale także o przypadkach transplantacji czy o skierowaniu na badania prenatalne, co było przedmiotem badania ministra zdrowia, który przygotowywał odpowiedź na te zarzuty. W jaki sposób umieszczenie informacji o powołaniu się na klauzulę sumienia narusza wolność sumienia? W moim przekonaniu takie argumenty trudno znaleźć i argumentacja przedstawiona przez prawników Biura Analiz Sejmowych wzbudza zaufanie. Tak samo poinformowanie pacjenta, że świadczenie może zostać udzielone w innym miejscu. Ten lekarz nie jest gwarantem wykonania, jak mówiła pani mecenas, danego świadczenia gdzie indziej. Lekarz ma obowiązek wynikający z dzisiejszych przepisów prawa poinformować o tym, że w innym szpitalu, w szpitalu wojewódzkim, w szpitalu klinicznym jest dany oddział, który zakontraktowane ma świadczenie usług w danym zakresie i tam takie świadczenie powinno zostać udzielone. To jest wszystko do czego lekarz jest zobowiązany.

Po wtóre, to konieczność poinformowania lekarza przełożonego o fakcie powstrzymania się przed udzieleniem świadczenia przez lekarza, który jakiejś porady lub zabiegu miałby udzielić. Polega to na tym, że ten lekarz zgodnie z dzisiejszymi przepisami informuje swego przełożonego. On nie musi opisywać, dlaczego się powstrzymał przed udzieleniem tego świadczenia. On musi zapisać w dokumentacji medycznej i napisać w informacji do ordynatora czy kierownika oddziału tylko o fakcie skorzystania z klauzuli sumienia. To wszystko. Tutaj też trudno, w moim przekonaniu, chociaż Naczelna Rada Lekarska znalazła argumentację, ale w moim przekonaniu trudno jest bronić argumentu, że zarzut niekonstytucyjności jest trafny. W moim przekonaniu, jeżeli o cokolwiek można byłoby się spierać, to o te inne przypadki niecierpiące zwłoki. Sądzę, że tu jest możliwa dyskusja, bo można byłoby zastanawiać się, czy wykładnia tego sformułowania jest na tyle właściwa, na tyle szczegółowa, na tyle ugruntowana, że można się oprzeć na tym argumencie, aby doszukiwać się niekonstytucyjności i wzorce sprzeczności z art. 2 Konstytucji uznać za właściwe. Natomiast w pozostałych przypadkach, w moim przekonaniu, przedstawione przez NRL argumenty upadają.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

W art. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka jest definicja dziecka. Dzieckiem jest istota ludzka od chwili poczęcia – podkreślam: od chwili poczęcia – aż do pełnoletności. Jeśli trafimy na lekarza, który „w innych przypadkach niecierpiących zwłoki", powtarzam tu nie ma żadnej okoliczności niecierpiącej zwłoki, dziecko powinno doczekać dziewięciu miesięcy i nie ma potrzeby skracania tego czasu, to jest tylko niecierpiący zwłoki pospiech ze strony egoistycznej mamusi albo tatusia. Jeśli lekarzowi każe się dziecko poczęte zabić albo pomóc, umożliwić to zrobić czy zobowiązać do informowania, to jest to oczywisty konflikt sumienia. Mnie się wydaje, że my powinniśmy się bardziej utożsamić z wolnością sumienia, a nie szukać dróg jak to obejść. Mimo wszystko uprawniamy lekarza do skorzystania z tej zwłoki poprzez różnego rodzaju jakieś niejasne sformułowania czy obowiązki informacyjne. Zobowiązujemy go, żeby jednak łamać jego sumienie. Powtarzam, ciąża nie jest chorobą, a zabicie dziecka poczętego nie jest świadczeniem zdrowotnym i wszystko powinno być temu przyporządkowane, a nie odwracamy całą logikę i staramy się udowodnić, że jest inaczej.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Pani poseł, my dyskutujemy o tym, czy lekarz ma ograniczone konstytucją czy nieograniczone konstytucją prawo skorzystania z wolności sumienia. I na tym powinniśmy się koncentrować.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

O tym właśnie mówiłam.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Nie słyszę.

Propozycja przygotowana przez Biuro Analiz Sejmowych projektu stanowiska Sejmu jest na umorzenie postępowania. Może odczytam konkluzję stanowiska. „1) Art. 39 zdanie pierwsze ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty w części obejmującej wyrażenie «z zastrzeżeniem art. 30», w zakresie, w jakim lekarz nie może powstrzymać się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem podczas realizacji obowiązku pomocy lekarskiej «w innych przypadkach niecierpiących zwłoki», jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz nie jest niezgodny z art. 18 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; 2) art. 39 zdanie pierwsze ustawy jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 39 zdanie pierwsze ustawy wskazanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do uzasadnienia i odnotowania tego faktu w dokumentacji medycznej, oraz art. 39 zdanie drugie ustawy wskazanej w punkcie 1 są zgodne z art. 53 ust. 7 i art. 53 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto wnoszę o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, a gdzie jest ten przepis, który zobowiązuje lekarza do odnotowania faktu, iż powołuje się na klauzule sumienia i zobowiązany jest do wskazania innej placówki?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

To jest pkt 2 petitum projektu. Przytoczę go: „2) art. 39 zdanie pierwsze ustawy wskazanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem do wskazania pacjentowi realnej możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym, jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja odrzuciła zaproponowane stanowisko w sprawie o sygn. akt K 12/14 przy 6 głosach za, 9 przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Pozostały nam jeszcze dwie sprawy do rozpatrzenia. Zaczniemy od sprawy o sygn. akt SK 16/14 pana przewodniczącego Szaramy. Pan przewodniczący chce tę sprawę prowadzić, zgadza się z przygotowanym przez Biuro Analiz Sejmowych stanowiskiem.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 16/14 dotyczy ustawy o referendum lokalnym i jest zainicjowana skargą konstytucyjną. Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżąca jako przedstawiciel komitetu referendalnego została pozwana do sądu, ponieważ w ulotce referendalnej znalazły się nieprawdziwe informacje. W Sądzie Okręgowym w Krakowie powództwo zostało w całości uwzględnione. Skarżąca odwołała się do sądu apelacyjnego, który podtrzymał wyrok sądu pierwszej instancji. Skarżąca przede wszystkim podnosi zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, a w szczególności tzw. sprawiedliwości proceduralnej poprzez dwudziestoczterogodzinne terminy do rozpatrzenia sprawy przez sąd pierwszej instancji i sąd drugiej instancji.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

W trybie wyborczym?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, w trybie wyborczym. Mówimy o referendum, ale analogiczne rozwiązanie znajduje się w Kodeksie wyborczym.

Dodam, że analogiczna sprawa była rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dwudziestoczterogodzinne terminy mogą naruszać zasadę sprawiedliwości proceduralnej, niemniej jednak zastrzegł, że jeżeli procedura pozwala na wznowienie postępowania sądowego po wydaniu prawomocnego wyroku sądu apelacyjnego, to nie widzi żadnych przeszkód konstytucyjnych, ponieważ istnieje pewna równowaga.

Skarżąca nie skorzystała ze wznowienia postępowania, nie wykorzystała tego instrumentu. Natomiast praktyka sądowa wskazuje i mamy na to dowód, a jest to orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Katowicach, że sądy wznawiają prawomocnie zakończone postępowanie w trybie referendalnym. Naszym zdaniem dwudziestoczterogodzinne terminy zgodne są z prawem do sądu, a konkretnie ze standardem sprawiedliwości proceduralnej.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

A czego dotyczyła podnoszona niezgodność?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Dwudziestoczterogodzinnych terminów.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nie, chodzi mi to, że skarżąca podała nieprawdę. Co ta osoba podała takiego, co potem podtrzymywała, a sądy podtrzymywały orzeczenie.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Mogę zacytować: „Wadowicki samorząd stał się symbolem anachronizmu, kumoterstwa, nadużyć i nieprawidłowości. Wielu z nas czuje się oszukiwanych i zastraszanych przez lokalną władzę. Władza ta sama nazywa się «papieską», przy każdej okazji powołuje się na Jana Pawła II, choć na co dzień posuwa się do oszczerstw, a nawet rękoczynów".

W związku z tym burmistrz, bo to było referendum o odwołanie burmistrza miasta Wadowice, pozwał do sądu przedstawiciela grupy referendalnej o zawarcie w ulotce informacji nieprawdziwych. W pierwszej instancji pani burmistrz wygrała sprawę, w drugiej również wygrała.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Wcale się nie dziwię. To był wniosek o przeprowadzenie referendum i to było uzasadnienie tego wniosku?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie, to była ulotka informacyjna rozpowszechniana w trakcie kampanii referendalnej.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Rozumiem. Chodził o to, że sąd rozpatrywał sprawę w dwudziestoczterogodzinnym terminie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rozumiem, że te słowa wypowiedziała obywatelka pod adresem pani burmistrz? Nie, to była ulotka, ale pod tą ulotka ktoś się podpisał.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Grupa, która zainicjowała referendum lokalne.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Teraz pani burmistrz zaskarżyła do sądu?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

W przyspieszonym trybie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Wygrała sprawę?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Wygrała, bo sąd uznał, że są to informacje nieprawdziwe.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

I co dalej? I co teraz jest podnoszone?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Że sprawa była rozpatrywana w dwudziestoczterogodzinnych terminach.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A jak miała być rozpatrywana? Co teraz podnosi skarżąca?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Że to narusza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To pani burmistrz tak uważa?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Nie, ta osoba, która tę ulotkę wyprodukowała.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie dość, że nagrzeszyła, to teraz ma jeszcze pretensje?

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Mamy projekt stanowiska na zgodność.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja stanowisko przyjęła. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Przechodzimy do ostatniej sprawy o sygn. akt SK 19/14.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Ta sprawa jest trochę skomplikowana proceduralnie, ponieważ po raz pierwszy się zdarzyło w mojej praktyce, od kiedy pracuję w Biurze Analiz Sejmowych, że skarga została złożona w postępowaniu administracyjnym bez wyczerpania drogi prawnej. Dlaczego tak się stało?

Przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wyczerpanie drogi prawnej w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną jest wtedy, jeżeli skarżący legitymuje się wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W naszej sprawie skarżąca legitymuje się tylko wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale następnie wystąpiła o tzw. pomoc prawną, a pełnomocnik z urzędu sporządził opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym, że strona jest pozbawiona zdolności postulatywnej, samodzielnie skargi kasacyjnej nie może wnieść. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że aby wnieść skargę konstytucyjną, trzeba wyczerpać drogę prawną i legitymować się ostatecznym orzeczeniem. W tym przypadku orzeczenia ostatecznego nie mamy, niemniej jednak skarga konstytucyjna przeszła kontrolę formalną.

Pierwszy nasz wniosek to wniosek o umorzenie postępowania.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Przepraszam, ale nie rozumiem. To Trybunał tego nie zauważył?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Trybunał zapewne to zauważył, ale w postępowaniu administracyjnym od momentu kiedy został wprowadzony obowiązek sporządzenia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika, osoby, które nie są w stanie same sfinansować sobie pomocy prawnej, występują o pomoc z urzędu. To jest praktyka dosyć często występująca. Pełnomocnicy z urzędu, ponieważ niewielką kwotę za sporządzenie skargi kasacyjnej otrzymują, piszą tzw. opinie o bezzasadności. I ta pani ma opinię o bezzasadności. Skarga przeszła kontrolę formalną. Być może Trybunał Konstytucyjny jest władny na każdym etapie postępowania stwierdzić uchybienia formalne i odmówić nadania dalszego biegu, w tym przypadku umorzyć postępowanie.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Przepraszam, ale jest kontrola wstępna wniosku.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tę kontrolę wstępną skarga przeszła. Nasz pierwszy wniosek jest o umorzenie postępowania.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Ale czy skarga może przejść kontrolę wstępną, jeżeli droga sądowa nie została wyczerpana? To jest warunek, bez spełnienia którego nie można prowadzić postępowania przed Trybunałem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale nadrzędną zasadą musi być dobro obywatela. Tu przez pewnego rodzaju trick pełnomocnika obywatel jest pozbawiony możliwości wniesienia skargi kasacyjnej. O to mi bardziej chodzi. Nie można go pozbawić takiej możliwości. To jest wykręt.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Wnosimy o umorzenie, niemniej jednak dołączamy bardzo szeroką analizę materialną. Czego dotyczy sprawa? Sprawa dotyczy zasiłku stałego z pomocy społecznej. To jest bardzo ważna sprawa, ponieważ skarżąca pozostawała przez długi okres swego życia na utrzymaniu matki, która zmarła, a jedynym źródłem utrzymania pań była jej emerytura.

Skarżąca jest w tzw. średnim wieku i w kwietniu 2011 r. złożyła wniosek o ustalenie niezdolności do pracy z powodu niepełnosprawności do powiatowego zespołu do spraw orzecznictwa. Postępowanie przed tym organem zakończyło się w sierpniu 2012 r. wyrokiem sądu rejonowego, który ustalił, że jest ona osobą niezdolną do pracy. I dopiero wtedy, gdy ta pani otrzymała wyrok sądu stwierdzający, że jest niezdolna do pracy z powodu niepełnosprawności, mogła wystąpić do prezydenta miasta – bo to jest organ właściwy – o przyznanie jej zasiłku stałego. Taki zasiłek stały został jej przyznany dopiero w październiku 2012 r.

Dlaczego w 2012 r.? Dlaczego w październiku? Ponieważ zaskarżony przepis stanowi, iż świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje i wypłaca się za okres miesiąca kalendarzowego począwszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek wraz wymaganą dokumentacją. Czyli dopóki ta osoba nie legitymowała się wymaganym orzeczeniem o niepełnosprawności nie mogła ubiegać się o ten zasiłek.

Nasze stanowisko zmierza w kierunku stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanego przepisu. Podobna sprawa była już przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim dotyczyło to zasiłku pielęgnacyjnego. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że mechanizm, jaki zmierza do przyznania pomocy z opieki społecznej jest nieprawidłowy, ponieważ jest sekwencyjny. Najpierw trzeba mieć prejudykat, czyli orzeczenie o niepełnosprawności, a dopiero z tym orzeczeniem można wystąpić o przyznanie pomocy z opieki społecznej. Nadmienić tu należy, że postępowanie w sprawie orzeczenia niepełnosprawności toczy się przed zupełnie innym organem, przed powiatowym zespołem orzecznictwa. Stąd nasza konkluzja, że przepis jest niezgodny z konstytucją.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Mam jedno pytanie. Co jest skarżone?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Przepis dotyczący daty przyznawania zasiłku.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale pani podniosła, że ta obywatelka została pozbawiona możliwości złożenia skargi kasacyjnej.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

To jest nasz wniosek o umorzenie postępowania.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Z tego powodu?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie. Z powodu niewyczerpania drogi prawnej.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Uważam, że to jest błędny wniosek. Powinniśmy się odnieść przede wszystkim do tego…

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Odnieśliśmy się merytorycznie do jej zarzutów i stwierdziliśmy, że przepis, który ona skarży, jest niezgodny z konstytucją.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

To jest dobry wniosek. A oprócz tego jeszcze mówimy o umorzeniu? Ja bym odpuścił sobie tę część o umorzeniu. Ja bym trzymał się tej części, że przepis jest niezgodny, a Trybunał Konstytucyjny niech rozstrzygnie tę kwestię.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Trybunał będzie rozstrzygał tę kwestię. W naszym stanowisku musimy ustosunkować się też do kwestii formalnej, czyli do kwestii dopuszczalności.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ja bym tak daleko nie szedł.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Przepraszam, ja mam jeszcze takie pytanie. Czy mogłaby pani wyjaśnić kwestię niezakończenia postępowania. Dlaczego my wnosimy o umorzenie? Droga nie została jeszcze zakończona, ale jak to faktycznie wyglądało?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

W tym stanie sprawy. Skarżąca odwołuje się od decyzji wydanej przez Prezydenta miasta ustalającej prawo do zasiłku stałego, ponieważ żąda przyznania tego zasiłku z mocą wsteczną, a Prezydent nie może przyznać z mocą wsteczną, bo zaskarżony przepis art. 35 ustawy stanowi, że przyznaje się go od początku miesiąca, w którym wpłynął wniosek. Od tej decyzji skarżąca odwołuje się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale nie ma zdolności postulatywnej, w związku z tym składa wniosek o przyznanie jej pomocy prawnej.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Od tej decyzji najpierw odwołała się do wojewódzkiego sądu administracyjnego?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, odwołała się i ten sąd utrzymał w mocy decyzję, ponieważ ona jest legalna.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Bo jest zgodna z przepisem. I co dalej?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Następnie wystąpiła o przyznanie jej pełnomocnictwa z urzędu. Wojewódzki sąd administracyjny przyznał jej taką pomoc. I pełnomocnik z urzędu sporządził opinię o bezzasadności skargi kasacyjnej do NSA. I to zamyka jej drogę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A czym to uzasadnił?

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Przepisem, bo przepis taki jest. Nie ma podstaw kasacyjnych.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Że wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego jest prawidłowy, w związku z czym skarga kasacyjna w tym momencie jest bezzasadna.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Przepraszam, to jest sytuacja bardzo istotna, moim zdaniem. Skarżąca wystąpiła o adwokata z urzędu. Dostała adwokata. Adwokat napisał opinię, że skarga kasacyjna jest bezzasadna, a ponieważ jest przymus adwokacki, to skarżąca nie może sama złożyć skargi kasacyjnej. Ale trudno mówić w tym momencie, że skarżąca nie wykorzystała drogi sądowej, bo ona chciała to zrobić, zrobiła wszystko. Natomiast tak są przepisy skonstruowane, że de facto nie może dokończyć tej drogi. Dlatego my nie powinniśmy wno-

sić o umorzenie, ponieważ nie można zarzucić tej osobie, że nie spełniła wymaganych kryteriów, ona zrobiła wiele, aby skargę kasacyjną sporządzić, ale tak są skonstruowane przepisy, że jej to w tym momencie uniemożliwiają. Dlatego nie wiem, czy my słusznie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niewykorzystanie do końca drogi sądowej. Takie jest moje zdanie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Moje też.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, oczywiście my także dostrzegamy ten feler prawny w procedurze i w warunkach formalnych wniesienia i uruchomienia procedury skargi konstytucyjnej. Z tego też względu została przeprowadzona analiza merytoryczna, która z uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa ma wskazywać na pogląd Sejmu.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Zgoda, tylko czemu my musimy występować z wnioskiem o umorzenie postępowania?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Jest zasadą, że zawsze podejmujemy analizę formalno-prawną, jeżeli występują kwestie, które wskazują na albo kognicję skarżącego, sądu pytającego czy Trybunału Konstytucyjnego. To są elementy, które muszą być jasne między uczestnikami postępowania po to, żeby wiedzieć – także na przyszłość i w kolejnych sprawach – jakie są ramy, w których musimy zajmować stanowisko i ze względu na co. Formułując wniosek o umorzenie postępowania, nie zawsze uważamy, że jest on trafny co do kierunku, natomiast odwołujemy się do poglądów Trybunału, poglądów doktryny, dotychczasowego orzecznictwa po to, aby także sprowokować wypowiedź Trybunału na dany temat. Dlatego że dopuszczenie tej skargi konstytucyjnej do rozpatrzenia co do meritum *per facta concludentia* nie jest tym samym, co jednoznaczna wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, że w warunkach opisanych, faktycznych leżących u podstaw skargi konstytucyjnej przesłanka wyczerpania jest realizowana w sytuacji wystąpienia o opinię.

Pani mecenas przeprowadziła pełną analizę w uzasadnieniu pisemnym projektu, w którym pokazuje, że praktyka działania organów zarówno samorządu adwokackiego, jak również praktyka orzecznicza sądów pozwala na to, żeby w sytuacji, gdy opinia o zasadności wniesienia skargi kasacyjnej jest negatywna, wystąpić o zmianę pełnomocnika z urzędu po to, żeby stworzyć możliwość skonfrontowania poglądów danego mecenasa ze stanem faktycznym. W sytuacji, kiedy zostaje taki pełnomocnik wyznaczony i po terminie ustawowym wystąpi ze skargą kasacyjną, sądy uwzględniają to na korzyść skarżącego.

Powstaje więc pytanie, czy rzeczywiście jest tak, że w obecnym stanie prawnym powinniśmy przyjąć, że opinia pełnomocnika z urzędu jest ekwiwalentem wyczerpania drogi prawnej, czy jednak leży jeszcze jakaś konieczność po stronie skarżącej dodatkowych starań? My tego nie wiemy. Oczywiście to może być potraktowane jako postulat do ustawodawcy, żeby uregulował te kwestie, z którymi po raz pierwszy precedensowo mamy do czynienie na kanwie niniejszej sprawy, natomiast możemy też poprzez analizę, jak wspomniałam, odwołująca się do orzecznictwa sądowego, poglądów doktryny wywołać ten temat przed Trybunałem po to, żeby on się do nich odniósł.

Jest oczywiste, że my, wskazując na niekonstytucyjność, po posiedzeniu Komisji Ustawodawczej w przypadku podjęcia uchwały o niezgodności z konstytucją danych przepisów sporządzamy notatkę o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych. To są dwa niezależne od siebie toki działania i nic nie stoi na przeszkodzie, aby niezależnie od ewentualnego umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny również Trybunał w uzasadnieniu na marginesie wskazał, albo wydał postanowienie sygnalizacyjne, że istnieje potrzeba podjęcia interwencji ustawodawczej. Natomiast musi być rozstrzygnięta kwestia proceduralna, aby w przyszłości uniknąć tego typu rozterek, po to, żeby ta sytuacja nie była wykorzystywana instrumentalnie w incydentalnych sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym raz na umorzenie, raz nie.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Moim zdaniem, mamy tu bardzo poważny problem. Zastanawiam się, czy my jako Komisja, przyjmując stanowisko o umorzeniu, robimy dobrze. Ja mam poważną wątpliwość. Ja osobiście uważam, że nie powinniśmy iść w kierunku umorzenia tego postępowania. O co mi chodzi? Rozumiem intencje Biura Analiz Sejmowych, ale my nie powinniśmy stwarzać możliwości, żeby Trybunał mógł postępowanie umorzyć.

Wskazany przepis jest zły, co do tego nie ma wątpliwości, i nasze merytoryczne stanowisko jest takie, że jest niezgodny z konstytucją. Zastanawia mnie tylko, dlaczego wojewódzki sąd administracyjny, rozpatrując tę sprawę, bo co podnosiła skarżąca, to, co jest w tej skardze, że przepis jest niekonstytucyjny... Przecież mamy wiele pytań prawnych z sądów do Trybunału, czy dany przepis jest konstytucyjny. Ten sąd z takiej możliwości nie skorzystał. Adwokat, który miał napisać skargę kasacyjną stwierdził, że przepis jest jednoznaczny, patrząc z punktu widzenia merytorycznego, i nie ma powodu do pisania skargi kasacyjnej, bo cóż sąd może zrobić, pierwsza decyzja jest prawidłowa, przepis jest jasny, zrozumiały, co można zarzucić w skardze kasacyjnej, no przecież nie to, że przepis nie jest konstytucyjny.

Odmówiono skarżącej napisania skargi kasacyjnej, bo dla świętego spokoju adwokat mógł ją napisać. I gdyby ta skarga była nawet kretyńsko napisana, zostałaby rozpatrzona, odrzucona i wtedy zostałaby droga prawna wyczerpana. Problemu by nie było. A tak mamy sytuację taką, że adwokat stwierdza, iż nie widzi podstaw do napisania skargi kasacyjnej, bo taki jest przepis a nie inny, sąd wydał prawidłowe orzeczenie, więc pisze opinię o bezzasadności takiej skargi. W ten sposób zamyka się drogę skarżącej, bo ona nie wykorzystała tej drogi, nadal jest w toku postępowania. To się wszystko po prostu zakleszczyło. Dlatego zastanawiam się, czy my jako Komisja Ustawodawcza, widząc ten mankament, powinniśmy pisać o umorzeniu. Mam poważne wątpliwości, pani naczelnik.

Nie ma problemu z tym, żebyśmy o tym nie napisali, moim zdaniem, i niech sam Trybunał rozstrzygnie, a my merytorycznie zajmiemy stanowisko takie, że ten przepis jest niezgodny z konstytucją, żeby nie stwarzać wrażenia, że my chcemy umorzenia postępowania i zachowamy się tak, jak wojewódzki sąd administracyjny, który mógł zadać pytanie prawne Trybunałowi, czy ten przepis jest zgodny z konstytucją, a tego nie zrobił.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Czy może pani mecenas przeczytać konkluzję naszego stanowiska?

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Wnosimy o umorzenie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnosimy o …

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę dokładnie przeczytać.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

„Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej […] z 4 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 19/14), jednocześnie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w zakresie, w jakim stanowi, że w wypadku wniosku o przyznanie zasiłku stałego osobie całkowicie niezdolnej do pracy, legitymującej się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności uzyskanym w wyniku rozpoznania przez sąd rejonowy jej odwołania od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, prawo do zasiłku ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek, jest niezgodny z art. 67 ust. 2 w związku z zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, podtrzymuję wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Dziękuję. Wiemy już, o co chodzi, ale moim zdaniem, nie powinna do obywatela iść informacja, że my chcemy umorzenia postępowania. Po prostu my stwierdzamy, że przepis jest niekonstytucyjny i zostawmy resztę Trybunałowi. Skoro Trybunał nie odrzucił skargi na początku i przekazał do rozpatrzenia, to my nie twórzmy nawet przesłanki, żeby mógł umorzyć postępowanie. Taka jest moja prośba.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Czy Biuro chce jeszcze projektu bronić?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Podjęcie uchwały należy do posłów i nie chcę w to wkraczać, chcę tylko wyjaśnić, że rozmawiamy w tej chwili na kanwie określonego stanu faktycznego. Natomiast wyobraźmy sobie inny. Jeżeli przyjmiemy, że wystarczy opinia pełnomocnika, także z wyboru, o niezasadności wnoszenia skargi kasacyjnej przy konstrukcji, że skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarny, po wyczerpaniu drogi prawnej, w sytuacji gdy NSA może w drodze wykładni zgodnej z konstytucją, nie *a casu*, mówię o innych przypadkach, interpretować przepis w taki sposób, że będzie on zgodny z konstytucją i będzie utrwalał konstytucyjne, normatywne znaczenie tego przepisu w obrocie prawnym, to dlaczego będziemy umożliwiali rozpatrywanie tego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny w trybie skargi konstytucyjnej, pomimo iż jej ustrojowe znaczenie jest zupełnie inne?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale niech to Trybunał rozstrzyga, a nie my.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Właśnie w tym celu jest ta wypowiedź, żeby Trybunał Konstytucyjny przesądził. Jeżeli powie, że przepis uniemożliwia rozpatrzenie skargi konstytucyjnej, to będzie jednoznaczne, że należy podjąć interwencję ustawodawczą, która będzie zmierzać do uregulowania, otwarcia w takich patowych sytuacjach.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

Pani naczelnik, to jest oczywiste w takiej sytuacji. Mamy konkretny stan faktyczny. Adwokat odmówił i ta osoba znalazła się w próżni. Z jednej strony jest przymus adwokacki, który jest utrzymany i tego nikt nie kwestionuje, z drugiej strony ktoś mówi, to jest bezzasadne, nie będę pisał skargi kasacyjnej. W ten sposób taka osoba zawsze będzie zawieszona. Ona nigdy nie skończy drogi sądowej i w ten sposób uniemożliwia się napisanie skargi konstytucyjnej. Trzeba patrzeć na dany stan faktyczny.

Wobec tego zgłaszam wniosek formalny. Nie zgadzam się z tym, że to my musimy wnosić o umorzenie postępowania. Niech to sam Trybunał rozstrzygnie. Zgłaszam wniosek, żeby przyjąć stanowisko Komisji bez wniosku wstępnego o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Obawiam się, że jak poddam ten wniosek pod głosowanie, to może się okazać, że nie mamy już kworum.

Poseł Andrzej Dera (KPSP):

No to trudno, to będziemy debatować kiedy indziej.

Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem wniosku zgłoszonego przez pana posła Derę?

Stwierdzam, że nie mamy kworum, aby przyjąć stanowisko w takiej czy innej formie. W związku z tym, to będzie punkt, który zakończymy na kolejnym posiedzeniu Komisji. Jedno można powiedzieć, że dyskusja się odbyła, dogłębnie problem został rozpatrzony.

Dziękuję państwu za udział w dzisiejszym posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.